

# 現下の農地制度政策について

(昭和 50 年 9 月 30 日受理)

寺 田 由 永

On a Question of the Japanese Rural Land System Policy of the hour.

Yoshinaga TERADA.

## Summary

After the second world war, many of the farmers in Japan became to have a more equal opportunity to enjoy the fruits of their labor by Rural Land Reform. Land ownership was transferred from absentee land owners to land operators and farm lands were purchased from non operating owners at low rates. But we are faced to-day with a difficult question of rural land system again. Semi-operating owners have been increased in number, and now it is easy to tell that everywhere many of them ask for help of contract operators—under-hand tenants in fact. Thus I think that we are to have a program of the second reform and think the meaning of “land operating ownership” over again.

## 〔I〕

数年来「請負耕作」なる用語が、新聞、雑誌その他のマスコミに登場し、大方の興味をひいているが、人によってはこれを、今まで考えられなかった全く新しい農地制度上の一型の如くに錯覚し、あるいはその地域的流行に眩惑されて、現行農地法の下で唯一つ残された、合法的規模拡大の方途であるかの如く信んじ込んでいる向きがないでもない。その蒙を啓（ひら）き錯覚を正し、農地制度に対する認識を誤らしめないよう、拙文を掲げて研究者の責めを果たしたいと思う。

請負耕作なる用語が実際に用いられ始めたのが正確には何時頃なのか定かではないが、既に41年11月刊行の「請負耕作は前進する<sup>(1)</sup>」によれば、それより何年も前から、「ボツボツ問題となりはじめ」ていたとのことである。そのうち西日本を中心に、全国各地にひろまって来たが、1965年中間農業センサスによれば、その状況は表Ⅰの通りである。

ところで表Ⅱをみると、全国の委託農家数は表Ⅰより少なくなっている。表Ⅱは沖縄県を除く全国で、49年農業動態調査の標本農家について調査したものであるから、このままで両表を比較することは無意味である。そこで次に表Ⅱだけについてみると、農家への委託が圧倒的に多いこと、0.5ヘクタール未満の零細農家が全体の63パーセントも占めていること、それに第2種兼業農家が非常に多く80パーセントを占めていること、以上の諸点を明らかにすることができる。

表Ⅰ 全面請負耕作の状況

(単位：戸，％，ヘクタール)

| 地 区   | 全 面 請 負 耕 作 の 農 家 |       |        |       | 総農家数<br>(B) | A/B |
|-------|-------------------|-------|--------|-------|-------------|-----|
|       | 農 家 数 (A)         |       | 面 積    |       |             |     |
| 全 国   | 180,362           | 100.0 | 53,871 | 100.0 | 5,664,763   | 3.2 |
| 北 海 道 | 2,255             | 1.3   | 1,674  | 3.1   | 198,969     | 1.1 |
| 都 府 県 | 178,107           | 98.7  | 52,196 | 96.9  | 5,465,794   | 3.3 |
| 東 北   | 21,262            | 11.8  | 8,665  | 16.1  | 771,181     | 2.8 |
| 関 東   | 22,936            | 12.7  | 6,658  | 12.4  | 885,760     | 2.6 |
| 北 陸   | 10,331            | 5.7   | 3,468  | 6.4   | 427,842     | 2.4 |
| 東 山   | 10,729            | 5.9   | 2,663  | 4.9   | 293,321     | 3.7 |
| 東 海   | 19,344            | 10.7  | 4,848  | 9.0   | 613,238     | 3.2 |
| 近 畿   | 26,492            | 14.7  | 6,823  | 12.7  | 563,268     | 4.7 |
| 中 国   | 22,492            | 12.6  | 6,504  | 12.1  | 591,502     | 3.8 |
| 四 国   | 11,188            | 6.2   | 3,201  | 6.1   | 357,072     | 3.1 |
| 九 州   | 33,147            | 18.4  | 9,301  | 17.2  | 962,610     | 3.4 |

備考(1) 本表は1965年中間農業センサスによって作成したものである。

(2) ここでいう全面とは、耕起、代かき、田植、稲刈の4作業の全部を意味する。

(3) 面積はそのうちの最少作業面積をとった。

表Ⅱ 全面農作業の委託状況

(単位：10戸)

|             |       | 委託農家数<br>(全国) | 都     | 府 県             |                 |               | 全国のうち<br>第2種兼業<br>農 家 |
|-------------|-------|---------------|-------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------------|
|             |       |               |       | 0.5ヘクタール<br>未 満 | 0.5～10<br>ヘクタール | 1.0～<br>ヘクタール |                       |
| 水<br>稲<br>作 | 総 数   | 3,334         | 3,330 | 2,109           | 795             | 426           | 2,657                 |
|             | 農 家   | 2,974         | 2,970 | 1,979           | 710             | 281           | 2,372                 |
|             | 生産組織  | 276           | 276   | 75              | 74              | 127           | 217                   |
|             | 受託組織  | 260           | 270   | 75              | 62              | 123           | 205                   |
|             | そ の 他 | 99            | 99    | 63              | 15              | 22            | 71                    |

備考(1) 本表は農林省統計情報部「稲作経営における農作業の外部依存状況に関する調査」昭和49年10月29日によったものである。ただし「農業と経済」昭和49年12月号「今月の農林統計から」による。

(2) 沖縄県は除く。

(3) 昭和49年1月1日現在である。

(4) 合計が含まないが一応原表の通り記載した。

(5) ここでいう全面とは栽培の一切をまかせるという意味で、具体的には表Ⅲの部分作業の全体を含む。委託者は受託者に委託料(労賃)を支払うが、収穫物は全部委託者に帰属する。経営権は委託者にあり、経営管理業務、生産資材の供与、危険負担はすべて委託者側の責任、機能である。なお53ページ「記」の二を参照されたい。

なお、この表にいう全面委託は、水稻作の特徴ともいえるもので、同じ調査によると、それ以外のものは2,900戸に過ぎない。またこの委託農家数を年次別にみると、昭和45年以降が75パーセントで、この方式が近年急速に一般化して来ていることが分る。今迄みたのは全面的な請負いないし委託の例であるが、部分作業の委託になると更にその数は増え、割合もまた大きくなる。表Ⅲの通りである。

表Ⅲ 水稻作の部分農作業の外部依存状況

(単位：千戸，%)

| 地 区   | 水 稻 作 付<br>農 家 数 | 水稻の部分農作業を外部に依存した農家数 |                      |               |         | (参考)<br>第2種兼業<br>農家の割合 |
|-------|------------------|---------------------|----------------------|---------------|---------|------------------------|
|       |                  |                     | 共同作業または<br>共同利用によるもの | 外部に委託した<br>もの | 左 の 両 方 |                        |
| 全 国   | 4,180.6          | 74.8                | 12.6                 | 42.9          | 19.3    | 63.2                   |
| 北 海 道 | 65.4             | 56.6                | 35.2                 | 10.5          | 10.9    | 28.4                   |
| 都 府 県 | 4,115.2          | 75.1                | 12.2                 | 43.4          | 19.5    | 64.2                   |
| 東 北   | 655.5            | 81.7                | 16.5                 | 35.3          | 29.9    | 52.8                   |
| 北 陸   | 366.6            | 70.7                | 16.1                 | 33.7          | 20.9    | 69.4                   |
| 関東・東山 | 846.3            | 79.4                | 8.9                  | 52.7          | 17.8    | 59.3                   |
| 東 海   | 448.1            | 65.9                | 6.4                  | 50.7          | 9.5     | 74.2                   |
| 近 畿   | 443.5            | 58.7                | 8.4                  | 41.7          | 8.6     | 79.2                   |
| 中 国   | 439.1            | 66.4                | 14.2                 | 39.8          | 12.4    | 73.7                   |
| 四 国   | 238.1            | 68.8                | 14.5                 | 41.3          | 13.0    | 64.6                   |
| 九 州   | 678.2            | 90.1                | 14.3                 | 44.6          | 31.2    | 56.5                   |

  

|               | 育 苗  | 耕 起  | 田 植 え | 防 除  | 刈 取 り | 脱 穀  | 乾燥・調整 |
|---------------|------|------|-------|------|-------|------|-------|
| 全 国           | 9.6  | 20.6 | 31.6  | 25.0 | 19.6  | 16.8 | 46.7  |
| ～0.3<br>ヘクタール | 10.6 | 33.5 | 29.4  | 20.0 | 21.6  | 25.7 | 52.5  |
| 0.3～0.5<br>〃  | 8.2  | 20.1 | 33.6  | 22.6 | 22.7  | 16.9 | 52.7  |
| 2.0～3.0<br>〃  | 12.4 | 11.4 | 30.7  | 43.6 | 10.2  | 5.8  | 18.8  |
| 3.0～<br>〃     | 10.2 | 11.0 | 27.6  | 52.6 | 8.3   | 4.8  | 10.2  |

備考(1) 表Ⅱに同じ。

(2) 作業種類別外部依存農家数の割合は、水稻作付農家数に対する作業種類別外部依存農家数の割合である。

(3) 0.5～2.0ヘクタールの間は省略してある。

表Ⅲによると、各種の農作業について、共同よりもむしろ、一定の契約のもとで他に請負わせる農家が多いことが分る。それも農作業の種類、経営規模によって異り、全体的に多いのは防除であり田植えであり、階層性のはっきりしているのが乾燥・調整、それに防除であろうか。前者は下層農に多く、後者は上層農に多い。なおどれ程の面積が請負いに出されているか、正確な数

字はつかみにくい<sup>(2)</sup>が、45年当時の全小作地面積が30～40万ヘクタールであるから、差引き10万か15万ヘクタールということになる。<sup>(2)</sup>

さてところで、作業請負いとは、一定の賃銀をはらって農作業の一部を農家に委託するやり方であるが、元をさぐると戦時中に遡るらしい。深刻な労働力不足に見舞われた当時、ままあることではあったが、かくも広範囲に行われるようになったのは、戦後の高度成長経済によるものといわれている<sup>(3)</sup>。特に全面委託は、米作りの一切、時には経営すら受託者にまかせてしまうやり方で、その対価として一定額の委託料（耕作料）を支払うことになる。この方式は、戦前、戦中には殆んど見られなかったのではないか。いずれにしても戦後の日本における農業構造の変化と、深い関わり合いをもって生まれて来たとしかしいようがない。

ところでその委託料（耕作料）であるが、48年頃で10アール当たり3～5万円が48パーセント、次が2～3万円、2万円以下が21パーセントである。5万円以上が10パーセントもあるのと、無償が3パーセントあるのとは、共に注目していい事実である。<sup>(4)</sup>いずれにしてもこれは一定したものではなく、耕地に対する需要、供給の事情がからんでいるものとみてよかろう。

問題はそれが小作料とどう違うかということである。いうまでもなく小作料は、現行農地法のもとで2本立てになっている。一つは昭和45年9月30日（改正農地法施行）前の契約によるもの、もう一つは同10月1日以後の契約によるものである。前者の小作料は従来からの統制小作料の適用を受けるが、後者は当事者の話し合いに委ねられ、目安として農業委員会が標準小作料を定めることになっている。ところが後者の場合はそれ程多くないと推定されているので、大部分の小作地が、統制小作料の適用を受けているとみていい。

ところでこの両者は、共に農地法上合法的な小作地に成立した小作料であるが、前記請負耕作の耕作料は、何等法的な手続を経ていない、非合法的な契約に基づくものである。非合法というのは勿論農地法に関してのことであるが、作業を委託することが、たとえそれが全面的であろうと部分的であろうと、何故非合法であるのか、という判断に対して、行政当局は必ずしも明確な答を出してはいない。

昭和41年6月24日付農林事務次官通達<sup>(5)</sup>によって、組織的請負耕作すなわち農協、農事組合法人、農民の任意組合が、その組合員から農作業の委託を受けて耕作するのであれば、農地法に違反することはない、このような見解が発表されているのである。ところが実際の請負耕作は、そのような組織的なものよりも個人的、相対（あいたい）的なもの、あるいは会社によるものの方が多いのが実情で（表Ⅱ参照）、従ってこの次官通達も、請負耕作のもつ現実問題には殆んど答えるところがなかったとみるべきである。

確かにこの通達は、自作農主義をたてまえとする農地法からすれば、一歩杵を踏み出したようではあるが、本質的な答えにはなっていない。しかしその後喧伝されたいわゆるマシーネンリングの導入には、都合のよい地盤を提供したことになろう。稲の集団栽培に結び付いて、生産組織

が大型機械を持つことにより、それが作業請負、あるいは全面耕作の請負へと発展していく、そうした筋道を見てとることは容易なことであるからである<sup>(6)</sup>。ただしこのマシーネンリングが集団的組織の中で何処まで定着するものなのか、西ドイツと違って、また別の問題をもつことになる<sup>(7)</sup>。しかし今はそれについて触れる余裕がない。

いずれにしても請負耕作が増えていることは事実で、ちなみに農地法による許可実績でみると、賃借権の設定は46年以降着実に増加し、47年には1万2,000件、3,800ヘクタール、48年には同じく1万2,000件、4,600ヘクタールに達しているが、しかしこれも農地移動の全体からみると、その3パーセントに過ぎないが、一方事実上の賃貸借―請負耕作が主であろうとなると、売買を上廻って、農地移動事由のトップに立つようになる<sup>(8)</sup>。

何故請負耕作が増えていくのか。その理由は極めて簡単なのであって、農地法で農地の賃貸借には各種の規制が行なわれているからである。すなわち農地法では、耕作権を手厚く保護している訳で、例えば一たん貸せば返して貰う時離作料をとられるのが一般的であるからとか、あるいは自ら利用したい時にすぐ利用できないからとかである。農地法立法の趣旨からして当然のことといわざるを得ない。

それにも拘らず兼業化が進み、農業労働力が不足あるいは劣弱化して来ている今日の情勢では、借地による農地の流動化が、大巾に生じる条件が熟して来ていると見られる。こうした情勢の中で、自民党総合農政調査会の農地制度専門委員会は、昭和46年8月に次の如き問題を農林省に提起し、その検討を迫ったのである<sup>(9)</sup>。

- ① 農地の効率的利用の促進について（借地による規模拡大をいっそう促進するため、農地法の賃貸借規制等を大巾に緩和できないか。）
- ② 請負耕作、農作業の受委託について（請負耕作を広範に認めることとしたらどうか。またそれとも関連するが、農業機械の効率的利用と作業規模の拡大のため、農作業の受委託を更に進めるべきではないか。そのためには西ドイツのマシーネンリング方式等について検討したらどうか。）
- ③ 法人による農地取得（法人による農地取得については、現行の農業生産法人以外には認められないか。）
- ④ 農地を工業用地等に円滑に転換させ、農家所得の増大をはかるため、農地の所有権を農民に留保し、使用収益権を適当な機関に委ねて工業用地等として活用することとしてはどうか。
- ⑤ 市街化区域内における農地法の規制の取扱い。

問題提起は以上の如くであるが、要するに農地の流動化を大巾に認めさせようというのであり、さらにそれは、農業経営の観点からだけでなく、工業用地その他非農業用地への転用を簡単化しよう、との意図も含まれたものであった。

これを受けて同年9月、農地制度研究会が設けられ、農林省として農地制度の検討に乗り出したが、翌47年7月、田中内閣が実現するや、首相自から「日本列島改造論」をひっさげて登場し、全国的な土地利用区分を行ない、永久農地を定め、あとは農地法を全廃すれば、農地の流動化は

もっと進むであろうと主張した。

しかるにたまたま資本の過剰流動性などもからんで、日本列島改造論が日本列島買占め論になり、地価の暴騰を招き、農地法の改正など推進できる情勢でなくなってしまった。そこで農業振興地域の整備に関する法律（以下農振法）の改正によって、ある程度農地の流動化を実現しようとした。第72国会に提出された農振法の改正案は、要するに農業経営の規模拡大をはかるために、農用地の所有権の移動は困難であるから、一時賃貸方式によって農用地の集中化方策を確立すること、これを最大のねらいとしたものといわれる。<sup>(10)</sup>

第75国会の終盤において成立した農振法の改正（昭和50年6月6日成立、7月15日施行）により、本法の性格は一変した。我が国の農地管理は、農地法と農振法による二元的な仕組みをもつことになってしまった。例えばこの改正に伴って、農用地区域内の農用地の利用権、農用地区域内の不耕作地に対する特定利用権の設定などについては、農地法第3条の許可は不要になるといった如くである。

このようにして農地については、所有と利用とが次第に分離するよう、政策的に仕向けられて来つつある。農地の流動化を促進するためという、これがその大義名分であるが、要するに一つには借地農によって大規模化をはかろうとするもので、もう一つは、農用地以外への転用を容易ならしめる突破口をつくろうというのではないか。後者の事は論外で、ここで取上げる余裕をもたないが、前者についても大きな問題を残すが故に、なお検討を加えることにしよう。いずれにしても農地法以来守られて来た我が国の農地制度政策は、今や大きな転換をとげようとしている。農振法の改正によって、従来の自作農主義が借地農主義に変わろうとしているのである。<sup>(11)</sup>

注(1) 全国農業会議所編「請負耕作は前進する」村は動く 第5集、昭和41年。もっとも「受負小作」なる語が「明治18年小作慣行調査抄」に記載されている。大日本農会「本邦小作慣行」141ページ。農地改革記録委員会「農地改革顛末概要」昭和26年、38ページ。詳細な説明がなされていないので、恐らく地域的に特殊な例としてあったのであろう。

(2) 石井啓雄「農地の賃貸借問題—その統計資料による検討」『農業経済研究』第44巻、第3号、1973年3月、150ページ。なお第一類型は改革前からの残存小作地、第二類型は改革後法律の定める許可をとって賃借権が設定された小作地である。同、149ページ。

(3) 読売新聞社篇「米・その魅力を探る」昭和50年、157ページ。

(4) 前掲「米」158ページ。

(5) 農林事務次官通達「大型機械の利用を中心とする生産組織の整備について」昭和41年6月24日付、41農政第1351号。

その内容は次の通りである。

大型トラクター等の機械の共同利用を中心とする農業生産の組織化については、農業労働力の減少、不作付地の減少等にかんがみ、農業の生産性向上と農業所得の増大を図る観点からかねて積極的に推進しており、今後ともその改善及び普及について地域的条件を考慮して進めて行くことが肝要である

と考えるが、これらの機械を利用して農家の委託を受けて大規模に農作業を実施する組織については、その組織の形態、契約関係がさまざまであるとともに、その農地法上の取扱いについて、今後、次のような方針により指導を行ない、その健全な発達を図ることとしたので御了知のうえ、管下都府県知事に通知するとともに指導に遺憾なきを期されたい。

以上命により通達する。

## 記

### 一 組織の形態

農業協同組合、農事組合法人または農民のみを構成員とする任意組合（以下「農協等」という。）が、その構成員から農作業の委託を受け、大型機械を利用してこれを実施するものとする。

### 二 委託の関係

農協等と委託者との関係については、契約上および実行上次の諸条件が具備されていることを要する。

- (1) 作目、品種、農作業の実施の時期および方法等農業経営の基本にかかわる事項については、委託者の意思に基づいて決定が行なわれること。
- (2) 農業経営の危険負担は、委託者に帰属するものとし、農協等は、受託する農作業の量に応じた定額の委託料を収授するものであること。

なお、委託料の決定については、農協等の受託業務の収支の健全化および機械のオペレーター等に対する適正な報酬の支払につき配慮するものとする。

- (3) 収穫物の所有権および処分権は、委託者に帰属するものとする。

### 三 委託契約の内容等の届出

農協等は、上記一および二による農作業の委託を実施するときは、農業委員会に委託契約の内容等を届け出るものとする。これを更新または廃止する場合においても同様とする。

- (6) 農政ジャーナリストの会「生産組織とマシーネンリング」日本農業の動き No 25、昭和 47 年、220 ページ。
- (7) 農業技術信託クラブの結成ならびにそれが請負耕作をはじめ、あるいはやめて行った事例については、例えば、大原興太郎「農業生産組織の研究」（第 2 報）『三重大学農学部学術報告』第 48 号、昭和 50 年を参照されたい。
- (8) 日本農業年鑑刊行会編「日本農業年鑑」1975 年版、昭和 49 年、161 ページ。
- (9) 同、90 ページ。
- (10) 『農業協同組合』第 21 巻、第 2 号（1975 年 2 月号）、17 ページ。  
なお、自民党は総合農政調査会に農地制度専門委員会を設け、農地の保全と高度利用について検討し、昭和 46 年 8 月に同委員会による次の如き提言を行なった。① 借地による規模拡大を促進するため、農地法の賃貸借規制などをさらに緩和できないか。② 農地法による権利の設定、移転などの制限を緩和できないか。③ 請負耕作を広範囲にみとめることとしたらどうか。④ 西独のマシーネンリング方式などについて検討し、農作業の受委託をさらにすすめるべきではないか。以上のようなもので、これは明らかに農地法の骨抜きであり、単純に農業振興を意図するものとばかりは受け取れない。上記①～④の要約は、山内偉生「農振法改正の経過と今後の対応」同、第 21 巻、第 8 号（1975 年 8 月号）30 ページによる。
- (11) 田中 哲「試行錯誤を繰り返す農地政策」『農業と経済』第 40 巻、第 13 号（昭和 49 年 12 月号）、72 ページ。

## 〔Ⅱ〕

請負耕作は小作ではないのか。こうした疑問を多くの人達が持っているのは事実である。政府自身、農地の流動化をはかるため、農地の賃貸借を認めようとしているが、しかしそれを個人間の自由な関係にまで及ぼしてはいない。農用地域における農用地について、短期（三年程度）の利用権を設定するのも市町村の仕事で、いずれにしても農振法の利用権については、市町村や農協の役割りが大きい。ということは、公的機関の介入により個人的にみだりに農地の賃貸借が起らないよう配慮したものである。

請負耕作の方も集団では可能になっているが、個人の相対いのは認められていない。集団で請負うということになると、在来の小作の概念からはいささか遠くなるからであろうか。個人の場合、作業を請負うというのと小作をするというのでは、概念的にどう違うのであろうか。言葉そのものの意味についてせん索すれば、明らかに違っているとしても、機能的にはどうであろうか。今ここに、昭和21年8月6日閣議決定の「自作農創設特別措置法案」がある。その中に興味深い一点がある。

第3条には政府が買収する農地が示されているが、その中に、「自作地で当該自作地に就いての自作農以外の者が請負その他の契約に基き耕作の業務の目的に供しているもの<sup>(1)</sup>」が挙げられている。自作地と称していても、人に請負わせていたのでは自作地でない、という判断である。そうすると自作地でなければ小作地になるのではないか。

現在の請負耕作における委託料の水準では、土地所有者の取り分は明らかに農地改革以前のものに必敵する程になっている。それはともかくとして、耕作者である受託者から地主が何等かの取り分を得るとすれば、どのような理屈をつけても、その地主の取り分は仮装したヤミ小作料ではないか。このような疑問が当然に出て来る筈である。これに対する農林省の答は、既に示した通りであるが、要するに農協とか農事組合法人、農民の任意組合など組織的な主体による、組合員からの請負耕作なら農地法違反でない、というのである。

我われが今問題にしているのは、農地法違反か否かではなく、同じことかも知れないが小作か否かの問題である。これに関して大島教授は次の如き興味ある見解を示している。<sup>(2)</sup>

土地配当は、経済的に見れば、農地の用益権を提供した者に対する収益（生産物）の配分である。所有地の使用すなわち耕作を第三者にまかせた者からみれば、土地を経済的に利用して一定額の貨幣を受取ることである。これは小作料（借地料）以外のなにものでもない。

さて大島教授のいわれるように理解することは十分可能であり、筆者もまた小作料と考える者の一人ではあるが、なかなかそうは割り切れないのであって、例えば請負耕作の場合、通常機械などをもってある作業、ないし全面的に作業を請負うが、部分作業の場合は、その作業についての手間賃稼ぎと変るところはないし、全面的な請負といっても、請負う方で幾らいくらずで請負って経営の責任はもたず、請負代金を差引いた残りを委託者に渡すというのであれば、大工の請負仕



事とさして違わず、これを小作関係の新版であるとするには、なお少し検討の余地が残されているようにも思われる。

農地改革以前における我が国の小作は、通常農業を経営するために小作人が毎年一定量の小作料を支払うことを対価として、他人の土地を使用収益する契約<sup>(3)</sup>である。しかし中には特別な定めや慣習に従ってなされる契約もあり、その特殊な小作の例に請負小作なるものがあった。沢村氏の定義<sup>(4)</sup>には興味深い内容が含まれているので、次にその全文を引用させて頂くこととする。

請負小作は又、耕作小作（愛知）、始末田（福島）、作上げ（青森）、預ヶ田（富山）、駄賃作（石川）等と称せられる。請負小作の場合には地主が種苗、肥料等を支出し且自ら経営を指導し、小作人は一定の報酬を受けて其の耕作に従事するのであるから其の性質は純然たる小作とは云ひ難いのであるが、従来の慣行では一般に之れを小作の中に數へるのである。尤も近時、奈良県を始め若干の府県では小作争議の対策として地主が土地会社を組織し此の会社に永小作權を設定して土地の支配を為さしめ、会社は從來の小作人と請負耕作契約を締結して從來の小作關係を廢棄することがやゝ廣く行はれるのであるが、此の場合には地主は小作關係を廢棄することを目的として請負耕作制度を採用したのであるから、其の契約の性質は少くとも法律上の觀點に於ては土地の賃貸借とは云へないのである。（原文のまま）

沢村説によれば、本質的には小作人より賃労働者に近く、唯慣習的に小作の中に分類しているに過ぎないようである。後段に出て来た会社との關係などは、明らかに請負契約であって賃貸契約ではない。当時この土地会社<sup>(5)</sup>の設立は、地主側の小作争議対策として各所で見られたが、要するに小作關係を破棄しながら事実上小作制度と同様の利を得るための便法ともいえるのである。

ということは、当然小作人にとっては不利との予想がなり立つ訳で、事実仮にこれを小作の一種とみなし、請負小作であるとしても、土地、生産物の所有および占有權が地主にある以上、小作人（受託者）に不都合があれば、あるいは不当な要求をしたとみられた場合は、簡単にその耕作を中止させることができ、小作料の滞納に苦しめられることもない<sup>(6)</sup>など、殆んど一方的に地主側に有利な制度なのである。

それであるからこそ、土地会社が出現して来たとはいっても、それが日本中を占領した訳ではなく、どこまでも特殊なケースとして取り扱われているのである。ただし、それを特殊であるとして放置できない事態になって来たこともまた事実で、昭和4年12月18、19日の両日、時の町田農相は小作調査会<sup>(7)</sup>総会を開き、三項目にわたって意見を徴したが、その第一項が請負小作に関する事項になっている。すなわち次の通りである。

#### （一）請負小作に関する事項

土地の耕作を目的とする請負は、小作法適用上の普通小作契約と其の取扱を同様にすることが農業政策上、適当なりと認めらるるも其の取扱を如何にすべきや

#### （二）、（三）略

この趣旨は、改めて断わるまでもなく極めて政治的な考慮によるもので、これに対して調査会

表Ⅳ 土地会社設立状況

| 年 次      | 会 社 数 |
|----------|-------|
| 明 治 39 年 | 1     |
| 大 正 2    | 1     |
| 5        | 1     |
| 11       | 2     |
| 12       | 3     |
| 13       | 1     |
| 14       | 8     |
| 15       | 15    |
| 昭 和 2    | 29    |
| 3        | 2     |
| 合 計      | 63    |

備考(1) 本表は農林省農務局「地主小作人組合運動の概要」昭和3年によって作成した。

(2) 昭和3年6月末報告到着現在の数字であるから、3年の数が著しく少くなっている。

は、「請負耕作は農業経営上からも望ましくないばかりでなく、小作法制定の趣旨にも反するから、小作法要綱の趣旨に準じ適当にこれを規定されたい」と決議し報告している。<sup>(8)</sup>

農林大臣としては、耕作を目的としているのであるから、むしろそれを他の普通の小作契約と取扱いを同様に、小作人(請負人)に不利とされる条件を法的に規制した方が農業政策(小作問題対策)上都合がよろしいと判断したのであろう。これに対して調査会の方は、請負小作そのものを容認していないのではないか。

一方小作人側の関心も高まり、昭和4年末までには、既に多くの有力幹部が検挙されて、農民組合運動も衰運に傾きつつあったとはいえ、その最盛期に当る昭和2年立案公表された小作法案に対し、組合は「完全小作法の制定」「耕作者本位の小作法制定」を主張し、

昭和5年1月に「全日本農民組合の小作法要綱」が発表されたが、(一)耕作権の確立、(二)最高小作料の制定、(三)団体協約権の確立、(四)争議権の合法化、(五)災害保障などと共に、特に(六)請負小作の嚴禁<sup>(9)</sup>の一項目が明示されている。そのような情勢が調査会に反映し、「小作法制定の趣旨にも反する」なる表現になったのではなかろうか。

さて以上の経過からすると、請負耕作は、多面的に判断する必要があるようである。すなわち、受託者がその土地を耕作したいと考えて請負うのか、それとも委託者が幾らいくら出すから請負って貰いたいと申し出るのか、その違いによって、前者は請負小作になり、後者は請負耕作(手間賃稼ぎに近い)になる。それから、法律的にはどのようにみても賃貸契約が成立しているとは見難いので小作とはいえないが、慣習的には小作の部類にはいる。農林当局は政策の一貫性から、これを小作として取扱う<sup>(10)</sup>のを便利とし、調査会はむしろそれを否定している。請負耕作と請負小作、見様によって二つの顔をもつ、面妖な存在であること、以上の通りである。

注(1) 農地改革資料編纂委員会「農地改革資料集成」第2巻、昭和50年、143ページ。

(2) 大島 清「米と牛乳の経済学」昭和45年、82ページ。

(3) 沢村 康「農業政策」上巻、昭和7年、251ページ。

(4) 同, 253～4 ページ。

(5) 土地会社は本来小作料の取り立て、ならびに土地管理の事務を地主から委託されてきたものであるが、地主小作間の対立の激化につれて、沢村説の如き機能を果すようになって来たものと思われる。田辺氏によれば佐賀、大阪、奈良、島根、鳥取、愛知、岐阜等西部に多い。田辺勝正「日本土地制度史」昭和49年、576ページ。

なお設立年次別の会社数は表Ⅳの通りであるが、この数字はかなり調査もれがあるのではなかろうか。別の調査によれば、昭和5年8月末現在の会社数84、関係地主数1,175名である。内務省警保局「昭和六年中ニ於ケル社会運動ノ状況」昭和27年、877ページ。

さらに小作争議の激化に伴いその数を増し、昭和8年に最高に達し、106社の多きにのぼったが、その後減少し、16年には56社になり、そのうち18社が奈良県に、他は1道12県に分布していた。とにかく地主は会社によって直接小作人あるいは請負人に接することを免れているので、直接粉争に巻き込まれずにすんだ訳である。農地改革記録委員会、前掲書、68～9ページ。

(6) 田辺、前掲書、575～6ページ。

(7) 同、596ページ以下。小作調査会は大正15年5月24日小作調査会官制（勅令第135号）によって設置されたもので、会長は農林大臣が当たり、業務内容はこれより前に設置された小作制度調査会同様、関係各大臣の諮問に応じ、小作に関する事項を調査審議する。

(8) 同、599ページ。なお農林大臣が調査会に意見を徴した事項の第一は「請負小作」になっているが、調査会のそれに対する報告は「請負耕作」になっている。これは筆写の際の誤りではない。ただ両者の間に認識ないし評価の差が見られるのは明らかである。

(9) その説明は次の如くである。「地主の不当利益に於て営まれる土地会社の請負小作制は、農村の公安を害する恐れあるをもって、之を厳禁すること」田辺、前掲書、557ページ。

(10) 農地法（昭和27年公布）制定に当たっても、この取扱いについては配慮がなされ、農林事務次官通達「農地法の施行について」（昭和27年）の中で、請負耕作なる用語をあいまいなりとしてしりぞけ、それを「みなし小作（地）」と断じたのである。

### 〔Ⅲ〕

農林省当局は明らかに請負耕作を「みなし小作」としているのであるから、個人間の相対いで行われる請負契約は「やみ小作」になる。ところが既に見た通り（表Ⅱ）、現実には生産組織などよりその方が圧倒的に多い。何故そうなるのかの理由について、精しく調査した例を知らないもので推測の域を出ないが、個人間で請負耕作の受委託を行なっている農家同志の話し合いでは、恐らく法律上の小作契約の意識も意図もなく、授受される金銭は小作料でなく耕作委託の代金と考えられているのではないか。そうでなければ農地法の規定に触れ、農地の財産的価値を維持しながらそれを保有するという、当初の目的を貫徹することが難しいからである。

一方農林省は、その場合でも「みなし小作」とはするが、さりとて全国一斉に「やみ小作」を摘発したなど聞いたことがない。また恐らくそうする意図もないのではないか。日本は法治国家で、法の完備していること実に微に入り細にわたっていながら、他は知らず、農業関係の法律の解釈や運用が、大巾に緩められている、そうみられてもいたし方ないとすれば残念なことであ

る。しかもその一方で、堅いところはこれまた無類の堅さで、稲作しかできないような八郎潟の干拓地にも一律の生産調整をやらせるし、役所は稲を作ってはならぬというが、稲を作った方がいいに決っているから稲を作ったという、その農家に命じて規則違反だからと、成熟寸前の稲を刈らせてしまう。何故その厳しさが行政の全般に及ばないのか。実は本稿は、そうした行政に対する素朴な疑問が次第にふくらんで、どうしようもなくなって筆を執った、そうしたところ無きにしもあらずなのである。

それはともかくとして、何故このように奇妙な事態が生まれて来たのか。その理由は今更いうまでもない。誰もが知っていることであるが、念のため記せば次の通りである。周知の事であるが、農家の兼業化で農業労働人口の減少は著しい。今そのことを論ずるのが本旨でないから、その理由などには触れない。人口の減少のみならず、労働の質が劣弱化しているのが現状で、一方最近における農機具の発達が目覚ましく、春耕、田植、防除、収穫等水稻作業に関する限り一連の機械体系ができて来ている。しかし大部分の零細兼業農家は、それらを装備するだけの資本負担に耐えられない。誰かがそれを担当してくれるなら頼みたい。賃耕等に対する需要が、兼業化の進展と共に既に早くから潜在的に存在していたのである。

一方例えばかなりの規模の専業農家が、次つぎに開発される機械類を購入し、能率よく自らの耕地の作業を進めて、その結果なお十分に余力を残しながらも、残念ながら機械をさらに稼働させるべき耕地がない、ということになってしまった。専業農家といっても所詮は小農である。農機具の導入により労働生産性が高まり、農作業は楽になったが、彼等とて莫大な資本負担に苦しまざるを得ない。一いち数字を掲げて説明するまでもなく、農家は農機具購入代金支払いの為に借金する。<sup>(1)</sup>あるいは近代化資金その他公的な資金、農協などの系統資金、農機具商などからの個人的借金等いろいろであるが、その借金を返済するために兼業に出る。しかし兼業に出るよりは村にいて賃耕をした方がいい。できれば更に全面的に作業を委託してくれる人がおれば、無理して買った機械類を有効に使うことができ、償却が楽になる。こちらはこちらで、このような計算が成り立つ訳である。

それぞれ個人的事情があり、それが需要になり供給になって、自然発生的に一般化して来た請負耕作である。したがってその多くが相対いのもので、委託料もまちまちになるのは当然といわなければなるまい。そこでもしこれを請負小作であるとして、完全に禁止しようとするなら、その発生の由因になる兼業化の進行、過剰とも見える農機具類の氾濫を食い止めなければならない。源をふさがずに大河の溢れるのを防ぐことはできない筈である。

しかるに今日の農政は、その事に関して極めて無力である。いやむしろ兼業化を進め、労働生産性向上、規模拡大の名のもとに、事態の進行を促進しているかの如くにみえる。農地法があり農振法がある。二元的農地制度政策の谷間で、苦しむのは一体誰か。まことに矛盾をはらんだ政策がまかり通って、なし崩しに農地法が廃されていくようにみえる。特に農振法の改正が曲者

で、農業振興地域に農地法の及ばぬ聖域ができたともていい。

なる程農業振興地域内の農地の賃貸借には市町村が、あるいは農協が介入するし、土地の交換分合計画を定めるに当たっては、都道府県知事の認可<sup>(2)</sup>を必要とするなど、公的機関の介入がなされるが、これは明らかに、これまでは農地法で認められなかった小作、あるいは「みなし小作」であるとして来た請負耕作を公認することになる。これはどのように強弁しようと、農地法廃止に向けての突破口になる。

どのような方向で農地法が廃止されるか、現状をふまえて大胆に推測することが許されるなら、恐らく次のような経過をたどるのではないか。農振地域内でかなり強力に兼業零細農家の追い出しがはかられ、かなり大規模な借地農による企業的経営を実現させる。その代り、農振地域外では賃貸借、売買自由、転用自由とする。このようになる可能性が考えられるがいかがなものであろうか。こう書くと、何時かそのような構想を、農地法は廃止した方がよいといった元首相の面影の中でみたような気がする。

農地法は時代遅れであるとする考え方が、一般的に強くなって来ているのは事実である。しかし観点を変えて、今日の日本農業を、とにもかくにも現状にとどめて、壊滅に至らしめずにいる、その歯止めの役割りを果しているのは誰か、それを考えてみた時、やはり農地法があったからだ と合点せざるを得ないのではないか。それであるから、今農地法を廃止するということは、当然農業の縮少を予想してのことで、そうなれば農業は農振地域に収縮していく運命を避けがたい。<sup>(3)</sup>

そしてそれは、必然的に国際分業による外国食糧依存政策の推進に結び付く訳で、これは、今日政府が一方で食糧自給率を高めると称している、そのスローガンとは矛盾する。賃貸借を自由にし、小作制度を復活することが、経営規模を拡大し食糧自給率を高めることに、直ちに連なることなのかどうか分らないとすると、農地の流動化をはかれというのは、農地転用を自由化せよというための、隠れみののようにみえるがいかがなものであろうか。そして恐らくそのような論者にとっては、流動化して請負耕作になろうと小作になろうと、そのようなことは本質的な問題でなくなっているに違いない。

国際経済の変化に対応して、日本の産業構造も変らざるを得ない。そのようなことは自明の理であって、従って国土の利用計画は、聡明な指導者の長期的見通しのもとで立案されなければならない。そうした思想が国土利用計画法にあることは疑いない。しかしここではっきりしておかなければならないのは、世界経済の変化は、歴史の動向の上においてはじめて現実化するものである、ということである。それをそのように理解することをせず、変化を個別の現象とみ、その一つ一つに対応することをもって経済政策とみ、農業政策とみるとすれば、正しくそれは、世評通り「猫の目農政」ということになる。

「場当たり農政」「その日暮し農政」がもし事実とすれば、圧力団体や有力者を先頭に押しかける陳情行政に陥ちいる可能性があるが、政策に最も必要なのは理念であり、理念を欠いた政治

は単なる統治技術に過ぎない。請負耕作が小作なのかどうなのか、僅かこの一つの問題をとってみても、現実には矛盾が幾つか出て来る。農地制度政策の理念が、今大きく揺れているからである。

確かに農地法は、いわゆる自作農主義をとっている。それに対して農振法は借地農主義への傾斜を示している。しかもこの農振法は、国土利用計画法で都道府県知事が土地利用基本計画を定める際の、農業地域を事実上定めるものである。それが農振法の指定する農振地域に相応するようになっているからである。いわば日本の農業基地ともいべき地域に、自作農を育てようという考え方が失われてしまった、ということである。

何故自作農主義が借地農主義に変わろうとしているのか。その根源は農地の財産化にある。すなわち兼業農家が支配的になった理由がそれで、すさまじいインフレの高進も手伝って、農地が財産保全の有力な手段化して来た。土地を手放すことなく、劣弱労働で耕作するか、日雇百姓をやるか、それとも請負に出すかする。つまり農地は売買されないの、そこで賃貸借で農地の流動化を実現しようということである。

ところで農地の財産化といったが、何も「化」といわなくても、それが自己の所有にかかるものであれば、明らかに財産である。そして実は、農地法に至る長い土地制度政策史の過程において、農家に財産としての土地を持たせる、つまり自作農を創設するという考え方、自作農主義なる理念が、実は貫かれて来たことをいつの間にか忘れてしまっているのではないか。

注(1) 農林省「農家経済調査」によると、昭和48年度全国1戸当たり平均で農家資金の調達と運用の総額は627万3,400円、うち農業経営投資額50万4,800円、これに対し資金調達のうちの他人資金が50万5,200円である。

(2) 農業振興地域の整備に関する法律、第十三条の二第一項および第二項。

(3) こうした動きのなかで土地改良法も大きな改正を受けている。32年以降39年に改正された。土地改良事業のなかに草地の改良、開発の事業が加えられ、またこの事業の計画的実施を行なうため「土地改良長期計画」の樹立をするものとされ、事業の施行および費用の負担の方式もかえられた。問題は49年の改正であり、換地制度における非農地の取り扱いを改めた。換地を伴う土地改良事業を実施する場合、その実施区域内に分在する農用地以外の土地を、この事業の実施地域内に含めることができるようにした。また同時に共同利用施設用地、公共用地、工業団地などが新たに必要な場合には、この用地を創設換地などによって確保することができる。

この改正は、実は46年に制定された「農村地域工業導入促進法」を裏打ちするものといわれ、実に収用法の適用もなく、土地改良事業で工業用地の造成ができるのである。

農地法、農振法、土地改良法のいずれも、本来は農地立法である筈である。それが農用地の他用途への転用の道具に化そうとしている。石原健一「戦後の土地政策にみる農地の位置」『農業協同組合』第21巻、第8号、昭和50年、57～8ページ。

〔Ⅳ〕

我が国の農地制度政策が自作農主義を理念とする<sup>(1)</sup>ようになった背景には、小作争議とそれへの対応策のあり方、これが大きく存在していた。我が国の小作争議は、これを二つの時期に区分できる。大正期と昭和初期とである。大正6年頃から小作料軽減を要求する争議が始まり、労働運動や農民運動の組織化が進むにつれ、争議も活発化していった。昭和初期は勿論農業恐慌の時である。文字通り血みどろの争議になったが、主な原因が土地取り上げであったからである。

表Ⅴ 小作争議の変遷

(単位：件、％、人、ヘクタール)

| 年 次      | 争 議 件 数 | うち小作権関係または小作<br>地引き上げによるもの |       | 1 件 当 たり<br>参 加 地 主 数 | 1 件 当 たり<br>参 加 小 作 人 数 | 1 件 当 たり<br>関 係 土 地 面 積 |
|----------|---------|----------------------------|-------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
|          |         | 件 数                        | 割 合 い |                       |                         |                         |
| 大 正 10 年 | 1,680   | —                          | —     | 20.2                  | 86.4                    | 52.8                    |
| 12       | 1,917   | 14                         | 0.7   | 17.1                  | 70.2                    | 46.5                    |
| 14       | 2,206   | 172                        | 7.8   | 15.0                  | 61.0                    | 43.5                    |
| 昭 和 2    | 2,057   | 432                        | 21.1  | 11.8                  | 44.5                    | 28.8                    |
| 4        | 2,434   | 704                        | 28.9  | 9.7                   | 33.7                    | 23.3                    |
| 6        | 3,419   | 1,307                      | 38.2  | 7.0                   | 23.7                    | 17.7                    |
| 8        | 4,000   | 2,275                      | 56.9  | 3.6                   | 12.0                    | 7.6                     |
| 10       | 6,824   | 3,031                      | 44.4  | 4.2                   | 16.0                    | 10.4                    |
| 12       | 6,170   | 3,575                      | 57.9  | 3.3                   | 10.3                    | 6.4                     |

備考(1) 本表は加用信文監修「日本農業基礎統計」昭和33年、107 ページの表によって作成した。

(2) 昭和2年の関係土地面積には岩手県の分が含まれていない。

表Ⅴをみると大正期は大規模で、昭和になると件数がふえて来るのに規模はぐんと小さくなる、その有様がよく分る。大規模に争った頃は小作料の減額要求で、現実に小作料は下って来た。普通田10アール当たり大正10年 1.17石が14年には 1.08石になったし、昭和2年には1.02石まで下っている<sup>(2)</sup>。小規模になった昭和の争議では、土地取り上げを原因とする件数も割合も共にふえている。恐慌の過程で、地主自身経済的に困窮して来た。前述のように小作料も下って来た。彼等自身生きるために自作農化しようとしたものである。特にそれが在村の中小地主に激しかった<sup>(3)</sup>ようである、それであるからこそ、その争議は、相互に生活の基盤を奪い合うすさまじいものになった。いずれにしても地主特に中小貸付地主の衰運は、もはやいかんともしがたいものとなって来ていたのである。

一方農業恐慌の過程で、農業経営合理化の動きが出て来た。恐慌の過程で「合理化」が進むのは、敢て農業に限ることではない。産業経済の全般に及ぶことであるが、すなわち農業もまたその例外でなかった、ということである。合理化の方向は「労働生産性の向上」であった。しかし

当時の資料を検討してみても、初めからそのような理念を掲げての動きであった、とは必ずしもいい切れない。

表Ⅵ 農業用動力作業機台数の増加

| 年 次  | 米 麦 調 整 加 工 用 機 |        |        |        |        |       | わ ら<br>加工機 | 耕 転 用 機 | 揚 排 水<br>用 機 | 穀 物 火 力<br>乾 燥 機 |
|------|-----------------|--------|--------|--------|--------|-------|------------|---------|--------------|------------------|
|      | 脱穀機             | 籾摺り機   | 麦摺り機   | 精米機    | 精麦用機   | 製粉機   |            |         |              |                  |
| 昭和2年 | 29,820          | 39,091 | —      | 25,153 | —      | 3,264 | —          | 119     | 17,413       | 118              |
| 6    | 55,954          | 76,744 | 11,893 | 35,970 | 9,812  | 5,855 | 27,450     | 443     | 26,940       | 1,069            |
| 8    | 67,259          | 94,484 | 12,272 | 41,375 | 11,868 | 7,339 | 20,407     | 132     | 31,858       | 1,314            |

備考(1) 本表は農林省農務局「本邦農業要覧」によって作成した。

(2) 動力作業機はこれ以外に製種機、園芸用機等があるが省略した。なお大正時代の数字が見当たらないが、この時期に調査が行われたということに意味を認めたい。

表Ⅶ 農業用動力機台数の増加

| 年 月     | 電 動 機  | 石油発動機  | ガス発動機 | 蒸気機関 | 水力機    | 蓄 力 機  |
|---------|--------|--------|-------|------|--------|--------|
| 大正9年12月 | 683    | 1,785  | —     | —    | —      | —      |
| 12 3    | 2,033  | 9,265  | —     | —    | —      | —      |
| 昭和2 9   | 11,603 | 39,406 | 367   | 252  | 37,354 | 33,084 |
| 6 5     | 28,306 | 63,459 | 262   | 239  | 47,022 | 22,556 |
| 8 11    | 37,861 | 80,491 | 238   | 211  | 45,885 | 21,582 |

備考 前表に同じ。

表Ⅷ 農業用電力量の増大  
(単位：キロワット)

| 年 次     | 電 力 量  |
|---------|--------|
| 昭 和 元 年 | 43,326 |
| 3       | 59,764 |
| 5       | 87,672 |
| 6       | 84,834 |
| 7       | 87,882 |
| 8       | 92,034 |
| 9       | 97,710 |

備考 前表に同じ。

例えば具体的に当時起った動きをみると、動力作業機、さらにそれを動かす動力機、そのエネルギー源である電力消費量、いずれもこの時期に著しい増加、増大を示している。表Ⅵは主要動力作業機台数、表Ⅶは同じく動力機台数、表Ⅷは電力消費量で、いずれも勿論農業用である。この段階で耕耘機の普及はいまだしであること、動力機の比重が電動機、石油発動機に傾きつつあることなど、注意、注目すべきことであろう。いずれにしてもこれらは、作業能率を著しく高めたものである。

それにもう一つ、共同経営、共同作業がある。昭和8年における共同作業場の設置数<sup>(4)</sup>は1万7,559で、そのうち最も多いのが農家小組合を経営主体とするもので1万3,042である。共同経営は大部分が失敗したが、共同作業場の設置のほか、いわゆる部分的共同の方はかなりの範囲で進んだ。こうした共同作業もまた、作業能率を高めるに役立ったことはいうまでもない。

新しい機具機械の導入と新しい労働組織の採用によって、労働生産性が向上するようになって



来たが、恐慌の過程で進んだ農業経営の合理化活動は、こうして労働生産性の追求が理念になっていった。これが我が国の農村経済社会に、重大な変化をもたらす契機になるのである。

そもそも農業においては、生産性をいう場合、労働生産性のほかに土地の生産性をいわなければならないのである。工業の場合労働生産性の向上と生産量の増大を同時に考えることはそれ程無理ではないが、農業ではそうはいかない。労働生産性が向上しても土地の生産性が上らなければ、能率良く作業ができても収量は少いという結果になる。特に小農の場合には、収量の減るような労働生産性向上の方法など、まず絶対といっていい程受け入れはしなかったのである。

表Ⅵをもう一度みられたい。作業能率を高めるような機具機械が年を追ってふえて来たが、その殆んどが無機的生産の工程に属する部分に使用されるもので、動植物の成長育成に直接関りのある部分には導入されていない。この部分こそ実は収量に大きく関係するところで、ここを機械的に処理して、なお収量を落さぬためには、それなりの新しい技術体系<sup>(6)</sup>が生まれて来なければならない。在来の技術体系の中で、その部分にのみ新しい機具機械を入れれば、多分収量を落とすであろうことを、農家の人達は承知していたに違いない。

いずれにしても農業では、従来土地の生産性と労働の生産性、この二つの生産性の追求は、必ずしも相容れる性質のものではなく、従って農業労働に従事する者、実際の耕作者の側からすると、労働生産性を高め労賃部分を多からしめたいであろうし、土地の所有者、地主の側からすれば、土地の生産性を高め地代部分を多からしめたい。農地に関してその所有と利用が分離している限り、この利害対立は避けがたい。

所有者と利用者が同一主体であれば、労働生産性と土地生産性を合せた意味での農業生産性なる概念が成立しはしないか。しかもそれを、労働生産性の高さで計算することができる。つまり、いずれも労働の成果とみなすことができるようになる、ということである。このような主体を我われは自作農と呼ぶが、恐慌の過程で生まれて来た労働生産性の追求という、日本農業の新しい進路が現実のものたり得るための主体、それこそがこの自作農なのであった。

小農社会では労働生産性のみの追求は、現実には殆んど不可能であろう。しかも農村経済社会の中で実際に労働生産性の追求が始まった。土地生産性の追求を含めて労働生産性の追求が可能なのは、自作農であるとする、土地所有者と利用者が主体的に分離することを前提とし、それを容認する農地制度は、新しい農業発展の桎梏となる<sup>(7)</sup>。第二次世界大戦後に実施された我が国の農地改革は、戦後突如として起った出来事でもないし、占領軍によって強制されて実現したものでもない。既に昭和初期の恐慌の過程で、広く深く、その根を大地に張り続けていたのである。

農村経済社会が自作農化への具体的動向をたどって来た時、農業政策もまた自作農化政策を推進し始めた。両者はむしろ相互に推進し合ったというべきであろうか。いずれにしてもまずその前に激しい小作争議があったことは前述の通りである。地主の土地取り上げ、小作人のこれに対する抗争、これに思想・主義が整えられ、対地主経済斗争が日常斗争にひろげられ、次第に過激

化し流血の惨を引き起こし、昭和5年の警察事故犯罪件数は175件に達したという。

小作争議によって農地制度が当然政策の課題にのぼって来る。その場合取り上げ方に二通りある訳で、一つは小作権の擁護、確立で、これは当然借地農主義になり、もう一つは両者対立の基盤をなくする、つまり小作制度をなくする方策で、これが自作農主義といわれるものである。

当然我が国においても、小作立法への動きがあったので、大正9年には小作制度調査委員会が設けられ、小作組合法案が立案された。15年には小作調査会が設置され、小作立法の調査研究が行われた。しかしいすれも所期の目的を達することができず、議会に小作法案が政府によって提案されたのは、争議が激烈を極めてからの昭和6年で、しかもそれは、審議未了に終わってしまったのである。要するにこの法案は、両者の対立を解消するに役立たなかった、ということである<sup>(8)</sup>。

小作料に生活費の多くを依存せざるを得ない中小地主が圧倒的に多く、大部分の彼等は粒りゅう辛苦して金をため少しづつ農地を買い集めた人達、それが生活に困窮して自ら耕作に従事しようという。一方はまた水呑百姓と蔑すまねながら片べんたる土地にしがみついている小作人たち。単純に小作権を確立すればすむ問題でもないし、持ち主に返せといい得ることでもない。まことにこの農地問題こそは、日本経済の底辺をあからさまに象徴するものであったのである。

そこでもう一つの動きが現実的な意味をもって来た。これはまず、地主と小作人の協調を目指した。小作委員会の設置がそれである。その母体になったのが「協調組合」で、その数は注(3)で示した通りである。この組合は地主、小作人の組織する任意申し合せ組合で、府県、農会等で模範規約を作り、補助金を交付するなど、積極的に奨励したものである。いずれにしてもこの委員会の目的は、「小作条件の維持改善其の他農業経営、農村生活に関する事項を協議し地主小作人の利害の調和、農業の発達を<sup>(9)</sup>」はかることにあった。当時ようやく農村に地盤を確立しつつあった産業組合(現農業協同組合)も、両者の「調和」につとめた。利用組合による土地管理方式など、今日の農地信託制度の原型の如きものであった。<sup>(10)</sup>

こうした背景のもとで「小作調停法」ができ、大正13年12月に施行された。この法律は争議が起った時、当事者の申し立てにより調停委員会が開かれ、和解を成立させようとするもので、いまだ漸定的な措置を定めたに過ぎない。こうして15年5月21日、省令第10号をもって「自作農創設維持補助規則<sup>(11)</sup>」が出された。24日にこの規則に関する第1回の会議がもたれたが、その折の早速農相の訓示<sup>(12)</sup>は次の通りで、当時の農地制度政策の考え方を示して興味深いものがある。

「……事業ハ農業経営ノ安固及農村ノ健全ナル発達ヲ期シ小作争議ノ緩和ヲ図ルニ於テ最モ緊要ナル施設タルハ言フ俟タス……………小作問題ニ付テハ之カ根本的解決ヲ図ルノ最緊要ナルヲ認メ……」

根本的解決など容易ならぬことであるが、この規則は、道府県などが簡易生命保険積立金などを借り入れて、自作農地の経営を維持し、または創設し得る見込みのある個人にこれを貸し付ける場合、その利子を補給し、その事業を助成しようとするものである。この規則はなかなか巧妙

にできていて、購入しようとする土地の価格（または維持しようとする土地の債務額）は標準価格以下でなくてはならないが、標準価格は小作料金額から地租および地租付加税金額を差し引いた残額を0.06227（土地資本の利廻り）で割ったものであって、これで小作人は、従来の小作料と同一の金額を支払って自作農になることができる。貸付限度額は4,000円、貸付利率は年3分5厘、1年据置きの24年賦償還という好条件であった。当時の地価は10アール当たり400円で、限度額では1ヘクタールになる。また簡易生命保険積立金の利息は4分8厘であるから、1分3厘の政府補給ということになる。<sup>(13)</sup>

この規則に基づく貸付金額は、注(11)に示すが如く巨額にのぼったが、しかし規則それ自体に矛盾をはらんでいたことを知る人は少ない。自作農を創設するためには、単なる地主か、あるいは自作農かのいずれかが、自ら所有する農地を売ってくれなければならない。しかし中小地主は自作農化を指向しているし、大きな地主は、当時地価が下落して来ているので売る意欲に欠けている。自作農で困窮し、所有地を手放さざるを得なくなった者は、この規則の「維持」の方で救済される。それであるから、自作農を創設しようとしても、この規則があるが故に、それに当てべき農地が出て来ない、といったこともあり得る。勿論現実にはこの枠に入り切れずに、農地を売る者もいるから、一方で新たに自作農になった者もいる訳であるが、大枠としてこの規則は、以上のような矛盾をもっていたのである。

昭和2年には農地法が立案されているが、これは陽の目をみていない。農地法がこの時点で立案されたことがあるなど、知らない人も多いのではないか。先の規則も同様であるが、恐慌の深刻さは、こうした法律、規則をもってしても、いかんともし難いものであった。しかしその中で、耕作農民の地位は、着実に上昇していったのである。表IXは産業組合の役員の構成を示すものであるが、在村中小地主の対市場活動と共に栄えて来た産業組合<sup>(14)</sup>が、自作農、自小作農等、耕作農民の手に帰しつつある状況をよく示している。そしてその産業組合は、恐慌の過程で新指導原

表IX 階層別の組合役員ならびに出資の割合

(単位：％，人，円)

|       | 組員総数    | 組合役員数 | 信用評定委員数 | 出 資       |
|-------|---------|-------|---------|-----------|
| 地 主   | 4.5     | 36.1  | 12.9    | 15.2      |
| 自 作   | 23.8    | 47.6  | 54.7    | 33.2      |
| 自 小 作 | 38.2    | 11.0  | 25.3    | 30.6      |
| 小 作   | 20.9    | 0.7   | 3.2     | 12.0      |
| そ の 他 | 12.6    | 4.6   | 3.9     | 9.0       |
| 合 計   | 100.0   | 100.0 | 100.0   | 100.0     |
| 実 数   | 135,631 | 3,050 | 3,272   | 6,836,862 |

備考(1) 本表は産業組合中央会「産業組合ノ社会的経済的地位ニ関スル調査」

昭和9年によって作成した。

(2) 昭和8年8月現在、全国238組合についての結果である。

表 X 戦前における自小作別農家戸数および小作地面積  
(単位：戸，町，%)

| 年 次   | 自 小 作 別 農 家 戸 数 |           |           |         |      |      | 小 作 地 面 積 |           |           | 小 作 地 率 |      |      |
|-------|-----------------|-----------|-----------|---------|------|------|-----------|-----------|-----------|---------|------|------|
|       | 実 数             |           |           | 構 成 比 率 |      |      | 耕 地 計     | 田         | 畑         | 耕地計     | 田    | 畑    |
|       | 自 作             | 自小作       | 小 作       | 自作      | 自小作  | 小作   |           |           |           |         |      |      |
| 大正11年 | 1,662,479       | 2,235,651 | 1,541,279 | 30.6    | 41.1 | 28.3 | 2,824,809 | 1,579,201 | 1,245,608 | 46.4    | 51.8 | 41.0 |
| 昭和 2  | 1,679,799       | 2,307,023 | 1,488,061 | 30.7    | 42.1 | 27.2 | 2,774,744 | 1,594,958 | 1,178,278 | 46.1    | 51.1 | 40.7 |
| 7     | 1,694,806       | 2,366,978 | 1,489,676 | 30.5    | 42.7 | 26.8 | 2,819,926 | 1,716,227 | 1,103,699 | 47.5    | 53.4 | 40.6 |
| 12    | 1,673,941       | 2,316,806 | 1,491,794 | 30.5    | 42.3 | 27.2 | 2,823,315 | 1,649,761 | 1,173,554 | 46.8    | 51.4 | 41.5 |
| 15    | 1,645,701       | 2,286,651 | 1,457,862 | 30.5    | 42.4 | 27.1 | 2,759,646 | 1,650,771 | 1,108,875 | 45.9    | 51.6 | 39.4 |

備考 本表は前掲「日本農業基礎統計」94ページの表により作成した。

理<sup>(15)</sup>を打出して来る。世にそれを「産業組合主義」と呼ぶが、それは資本主義でもない社会主義でもない、一種の理想主義的色彩をもつものとして知られている。

このような農村経済社会における基本的動向は、戦時色が濃くなるにつれ強化されて来た。農村経済社会の安定は刻下の急務とされ、恐慌の過程において累積された農家の負債を整理するための措置が次つぎにとられたが、同時に農地制度政策もまた前進を続けていくのである。12年10月に自作農創設維持補助助成規則が省令で出された。これまでの規則を拡充強化するものであった。だがしかし我が国の農地制度政策は、ここで一つの転機を迎えるのである。

既に述べた如く、小作立法の試みはあったが、立ち消えになってしまっていた。そしてとにかく、自作農を創設維持するに努めて来たのである。しかしながら、それによっても容易に、多数の小作者を自作農化することはできなかった。表Xをみられたい。この規則の効果が果してあったのかどうか、まことに疑わしい経過ではあるまいか。自作農の転落を防止するには役立ったが、積極的にはなお小作者を自作農化するまでには至らなかったようである。13年4月に制定された「農地調整法」は、その意味で重要な法律なのである。この法律は、自作農創設維持事業の拡大強化は勿論、小作権の強化、小作調停制度の拡大などをはかり、農地委員会制度をも定めた。

農地調整法は地主の土地取り上げを規制した。未墾地であって開墾に必要な土地の強制的解放、市町村農会、農家小組合による耕作不能農地の管理、または買い取りなどが定められた。次第に農地に対する私権の制限が行なわれ、小作権が強化されていく。戦時色が一段と濃くなり、14年10月には小作料統制令が出された。9月18日の水準に小作料を凍結、小作料引き上げを規制した。貸付け地主存立の基盤は一層おびやかされて来たのである。

そしてさらに大きな打撃を地主に与えたのが、米の二重価格制度の採用である。戦時インフレを抑制するため、14年9月価格等統制令で農産物価格が抑えられ、11月には米価は石当たり公定で43円になった。それが16年に44円になり、その時生産者に、供出米奨励金5円が付けられた。

生産者の政府売渡価格は49円になるから、明らかに二重米価である。今日に至る米価の二重性はこの時に始まり、また米価が、当初より政治米価であったことが理解されよう。その後生産者価格は次つぎに上り、20年には92円50銭になり、一方消費者価格は同年47円に抑えられていた。

やがて運命の時が来る。16年9月の食糧管理局長通牒が、日本の地主の、僅かに続いていた息の根をとめることになった。すなわちこの通牒により、在村地主の自家保有米以外の小作米は、すべて国の管理下に置かれ、小作米の供出は小作人が行ない、その代金を地主に支払うことにした。地主は売るべき米を失ない、事実上小作料の金納がこれによって実現したが、それはともかく、地主の売り渡す小作米の価格は殆んど据え置かれたし、一方の生産者米価は次第に高められていくから、実質的に小作料率は下り、20年には僅か9パーセントに過ぎないものとなった。表XIの通りである。地主の生命はこれで殆んど絶たれた。多くの地主は、僅かに自家保有米を得るためにのみ地主であるに過ぎなくなっていた。戦後の農地改革は、実質的にこの時に始まっている。

表XI 小作料率の低下  
(単位：円，%)

| 年 次   | 10アール当たり<br>収 穫 米 代 金 | 小 作 料 収 入 | 小 作 料 率 |
|-------|-----------------------|-----------|---------|
| 昭和16年 | 98                    | 44        | 45      |
| 18    | 125                   | 47        | 38      |
| 20    | 600                   | 55        | 9       |

備考(1) 本表は農林省「農地問題に関する統計資料」によって作成した。

(2) 10アール当たり収穫高を2石とし、小作料を1石として計算したものである。

た。そして実際にも農地改革は、自作農創設特別措置法とそれに農地調整法の改正の形で行なわれたのである。

その後全体としての農地制度政策を、体系づけた形でまとめあげたのが「農地法」(昭和27年)である。農地法はそれであるから、自作農主義をもって貫かれていると同時に、小作地に対しては耕作権を確立し、これによって地主的土地所有制は実質的に終りを告げたのである。しかるに今日、この農地法が、日本の農業のみならず、産業経済発展の桎梏であるかの如くに喧伝されている。そしてその証拠として、請負耕作の現実の進展が挙げられている。果して農地法は、歴史の動向を妨げるものとなったのか、それとも、かくいうのは、利権社会の利権家共のデマに過ぎないのか。農地法の問題は、今や単に農業だけのものではなくて来たようである。

注(1) 我が国に「農政学」が導入された時、ゴルツの与えた影響の大きさは、今から想像することは不可能な程大きかったのではなからうか。彼の著書「Agrarwesen und Agrarpolitik」(1899)、高岡

熊雄訳「農政学」明治34年、によれば、「抑も一國或は一地方に於ける農用地の大半は中小農家即ち農業界の中級社会の人士之を所有し之を經營せざる可からず」とあり、中産階級としての自作農に、理想的農民像を見いだしていることが分る。この考え方は、中小自耕作地主を中心に発達しつつあった当時の日本の農業界には、容易に受け入れられ、その後に大きな影響を与えたのではなかろうか。カッコ内高岡訳本、186 ページ。

- (2) 日本勧業銀行調査課の調べによる。これは実収小作料で、豊凶による減免慣行があるから、作柄(がら)により影響を受ける。例えば大正7～11年平均10アール当り収量は1.927石、12～昭和2年は1.878石と減収になっている。よって大正14年、昭和2年と実収小作料が減額になったともとれるが、昭和8～12年の収量2.008石に対し、小作料は1.02～1.04石の水準にとどまっている。10アール当たり収量については、「農林省統計表」によった。
- (3) 榎田民蔵「農業問題」榎田民蔵全集、第3巻、昭和22年、471 ページ。小作人は農民組合組織を背景に小作人組合を結成するし、それに対抗して地主は地主組合をつくった。昭和3年の調査によると、小作人組合数4,455、組合員数341,958人、地主組合数704、組合員数55,657人、協調組合数1,771、組合員数181,107人である。農林省農務局「地主小作人組合運動の概要」昭和3年による。6月末報告到着の数字である。
- (4) 農林省農務局「農業用器具機械並に共同作業場普及状況調査」による。調査時点は昭和8年11月である。経営主体には市町村、農会、産業組合その他がある。
- (5) 農家小組合は農事実行組合、農業組合等種々なる呼び名をもつが、任意申し合せ組合である。小組合による共同作業が比較的広く普及したのは、元來慣行的に農村には「ゆい」と称する労働交換的な性質をもつ共同作業が行なわれていたからで、それがある程度合理的に組織化されたのが、この小組合による共同作業であるとみてよからう。
- (6) 最近における農機具ブームにはものすごいものがあるが、田植機の開発、普及は新しい技術体系を作り上げる契機になる。收穫機とカントリーエレベーターに連がる機械化一貫体系を実現しつつあるが、その技術体系の中で重要な役割りを果しているのが、化学肥料と農薬の多用である事実を見逃してはならない。
- (7) 一説によれば、実は「資本制的土地耕作は、機能資本と土地所有の分離を前提とし、土地所有の自己経営を原則として排除する」ようになる。借地農経営の近代性をいうのであるが、我が国には近代的借地農経営が成立する条件がなかった。しかしそれは決して我が国の農地制度が封建的、半封建的であったからではない。人口と土地のアンバランス、非農業部門の未発達による労働人口吸収力の不足などにより、農地に対する需要が極めて大きく、従って当然需要者、小作人にとって不利、高率小作料に甘んぜざるを得なかった。そのため小作経営は圧迫され、資本の蓄積は妨げられ、能率向上のための農機具等資本財への資本投下は実現せず、労働生産性の追求も不可能であった。さらに近代的借地農が有利であるためには、大規模経営が可能でなければならないが、我が国の小作農には夢物語に過ぎない。このような条件のもとで労働生産性を追求する道として、むしろ所有と利用の一致の方が近代性をもち得たのではないか。近代化の道は決して一つではなく、違った国、違った条件のもとでは、おのずから別べつに分かれるのではないか。
- (8) この法案は地主、小作人の相方から反対された。たとえばある県の地主協会は「……社会政策ノ美名ニ隠レ小作人ニ偏重スルガ如キ小作法ヲ制定センカ、却ッテ之カタメ小作爭議ヲ醸成シ……」といい、全国農民組合はこの小作法案を「農民闘争を妨害し又は闘争を改良主義的要求の中に眠りこませんとする」ものとし、日本農民組合はまた、これは「単に地主擁護法」であるとした。内務省警保局、前掲書、877、898 ページ。

- (9) 農林省農務局「小作委員会の概要及び其の成績事項」昭和4年，1ページ。この種委員会のはじまりは古く，明治39年群馬県にその例をみる。大正末期に急増したのは，同7，8年に瀕発した小作争議に対応するものであろう。同，4ページ。
- (10) 例えば農林省農務局「地主小作人組合の行ふ産業組合的事業」昭和6年，あるいは池内銀蔵編「余土村の農政 産業組合の小作管理」大正11年を参照されたい。
- (11) 自作農創設維持に関する研究は，大正9年小作制度調査委員会設置の折りから始められており，11年には簡易生命保険積立金の貸付けが始められた。大正14年までの貸付額合計は1,384万円余に達し，昭和11年までの合計は1億6,667万円余の巨額に達した。簡易保険局「自作農創設維持資金貸付状況」昭和12年による。
- (12) 農林省農務局「第一回，第二回自作農創設維持ニ関スル会議録」昭和2年，2～3ページ。
- (13) 柏祐賢「農業政策論」昭和37年，143ページ。
- (14) 拙著「日本農業協同組合論」昭和39年，第1章，第2節。
- (15) 産業組合中央会千石興太郎主事は「……私有財産制度にしても極端に濫用することに依りまして勞せずして多大の利益を収むると云ふ不勞所得者が増加してきたのであります」と述べ，資本主義に対する不信を表明した。千石興太郎「産業組合主義経済組織の話」産業組合宣伝叢書，第10輯，昭和4年，5ページ。

## 〔V〕

請負耕作の発生から農地法の成立までを概観してみると，幾つかの現代的課題が生まれて来ていることが分る。以下に重要な課題を取り上げて論じ，本稿の結論に代えたいと思う。

一つは請負耕作の進展に伴う借地農主義の推進が，果して続行し得るか否かの問題である。現行農地法において，小作権が厳として確立されていることは既に述べた通りである。そこへさらに借地農主義が進められるならば，農地立法の流れとしては，いわゆる小作立法の強化がはかれるであろうこと，当然のなり行きといえよう。<sup>(1)</sup>従って一旦借地化すれば，地主にとってその農地の財産的価値は，著しく減じることになってしまう。そうなれば地主はなるべくそれを借地化しないようになる。

それでも借地農化政策，特に大規模借地農化政策を推進しようというのであれば，地主の所有地の財産的性格を排除するしかない。それには土地の取り引きを一切禁止するほかならう。そうすれば，土地をただ持っているだけでは何にもならない，ということになって，貸す気を起こさせるかも知れないからである。しかしながら，こうして賃貸借が可能になったとしても，借地農への農地の集中はなかなか進まないかも知れない。当然に小作料は低く抑えられるであろうし，土地の返還も自由に求められ得ないとすれば，なお地主は農地を自家に保有し，最悪の場合荒し作りをしてでも，人に貸すことは避けようとするかも知れない。

さらになお借地農主義を進めようとするれば，もはや国，地方公共団体，農協などが強制的に，一定の条件に満たない農地の所有者の農地を借りるなり買い上げるなりして，それを集中的に大

型借地農に貸す、こうした手段をとるしかあるまい。これは新しい農地改革であり、そしてそこに出て来た大規模借地農は、名前は借地農でも、実質的には自作農と何程の違いがあるのか。恐らくその場合の借地権は永久的なものであり、借地料は低額で、その性格は土地利用税に近いものであろうからである。いずれにしてそうなれば、敢て借地農主義を称する理由、根拠など無くなってしまい、恐らく借地農主義を主張する者もいなくなってしまうのではないか。

そしてこの場合問題が二つある。一定の条件に満たない農地の所有者といったが、その条件とは何か、ということ、それに、何故大型化が必要なのか、大型化は可能なのか、といった問題である。条件を決めるのは立法府、行政府の仕事であろうが、国がある種の社会経済政策の手段として、農地の所有を制限するなどということが、憲法上許されることであろうか。それが可能であるためには、「公共上の福祉」という「憲法上の価値<sup>(2)</sup>」をもたなければならない筈である。そのような価値をもつ条件とは、一体どのようなものを指しているのであろうか。

それから大型化の問題であるが、経営規模の拡大といっても、技術水準により気候風土によって、そのスケールは違って来る筈で、我が国における最適規模がどれだけか、そのような実践的基準が、その裏付けをなす十分なテストを経て、確実なデータをもって、農家の前に示されたことがあるのか。それに、農業就業人口を現在の10分の1にするとして、現在の生活水準を維持し発展させながら、10分の9の人口を吸収できる非農業部分の発達が可能か。石油ショック、食糧ショックという他律的不況に悩まされ、マイナス成長の必然性さえいわれる、日本経済の構造的脆弱性が暴露されながら、しかもなお農村からの人口流出政策をとろうとするのは、非農業部門のエゴイズム以外の何ものでもない。そう判断したら行き過ぎであろうか。

この二つのうち、特に今ここで重視したいのは、「憲法上の価値」の問題である。農地関係の違憲訴訟で示された最高裁判決の事例を通観するに、「公共の福祉」の名のもとになされる農地所有権の制限の、内容・実質・目的が、いずれも経済的弱者保護、もしくは最大多数の生存権保障の色彩を濃厚にもっていた、ということである。少くともそのような法意識が存在し、大局的に支持を受ける根拠があったものと思われる。<sup>(3)</sup>

ところでそのような法意識というものは、ある日忽然として国民の全般に生まれて来る、などというものではない。これこそ正しく歴史の動向の中で顕現して来るもので、さればこそ大局的支持もまた得られるもの、というべきであろう。農地法が、明治維新以後に制定された民法の所有権の規定に従い、保持され所有されて来た地主の農地を、殆んど無償に近い条件で買い上げた、あの農地改革によって生まれた法律であり、改革共ども合憲とされたのも、それが歴史の動向の上にのっていたからなのである。

宮崎教授によれば、近年国（立法府・行政府）が、単にある種の社会経済政策実施の手段として、国民の経済活動に対する規制措置を行っても、それが著しく不合理であることが明白である場合でない限り、憲法違反にはならないものだとして解釈されるような判決が出されたという。<sup>(4)</sup> そ



して「著しく不合理である」か否かの判断は、この判例からすると、「法令の社会経済的・実質的機能には目をつぶって、法文上の建前を中心とし、かつ立法府・行政府の裁量権を最大限に尊重して<sup>(5)</sup>」なされるようである。

こうなると筆者も教授と同じく、国土法による規制区域の決定・解除などが、資本や企業、第三セクターへの土地の流動を助けるようになり、そうなっても憲法を盾にそれを阻むことは困難になるのではないかと思う。従ってまた、既に非農業部門によって買い占められた農業適地を、速やかに買い占め時の価格で強制的に譲渡せしめる法律の制定を急ぐべきだとする、教授の提案に賛成である。農業適地は耕種用に限らない。牧畜、放牧、草地用の適地などで買い占められている土地は、おびただしい面積に及んでいるのではないか。その一例としてゴルフ場をあげれば表Ⅻの如くである。

表Ⅻ 全国ゴルフ場建設動向

(単位：ヘクタール，%)

| 開設済 |        | 造成中 |        | 小計    |                   | 計画中   |         | 合計    |                   |
|-----|--------|-----|--------|-------|-------------------|-------|---------|-------|-------------------|
| 個所  | 面積     | 個所  | 面積     | 個所    | 面積                | 個所    | 面積      | 個所    | 面積                |
| 739 | 59,787 | 363 | 42,538 | 1,102 | 102,325<br>(0.27) | 1,185 | 147,410 | 2,287 | 249,735<br>(0.67) |

備考(1) 本表は時事通信社の調べで『農業と経済』第40巻，第12号，臨時増刊の記録資料によって作成したものである。

(2) 調査時点は48年11月1日現在である。

(3) 造成中，計画中の面積には増設分を含む。カッコ内は全面積に対する割合である。

それはともかくとして、憲法が国民の経済活動に国が介入することを容認するようになって来たという、実はそのこと自体歴史発展の動向を示すもので、国の合理的判断に基づいて、国民の経済活動が次第にその計画の枠のなかに組み込まれていく、我われはそのような現実のなかに生きている。そして今、国の農業政策の基本が、自作農主義から借地農主義に変わりつつあるという。それが現実であるというのであれば、我われもまた、それを直視するにやぶさかでない。

しかし既に見たように、借地農主義を推進してみても、その結果は自作農主義と何処が違うのか。前述の通り、大規模借地農を実際に出現させようとするれば、土地の所有者の所有権を、大巾に制限しなければならないではないか。そしてそうなった場合、個人の土地所有は事実上意味を失い、重要なのは、現実には耕作する者、この場合は借地農であるが、その者が土地を耕やすということ、そのことになるのである。

自作農主義は、その土地を耕やすという行為を自ら行なう者に、土地の所有を認めようという

のである。所有は社会的に容認された権利であるから、耕やすことは当然その権利を獲得するための義務となる。耕やすという社会的義務を果たす者に土地所有の権利が社会的に容認されるのである。自作農主義は、このような権利義務の主体的一致を主張する思想であり、一方的に土地所有権を主張する考え方とは無縁である。農地改革による自作農主義とはそういうものである。

大規模借地農が実現した時、地主の所有権が大巾に制限され、憲法はそれを違憲としないということになれば、それはその地主が現実に土地を耕作しないからであり、そしてそのような地主の土地所有権は事実上意味がなくなっているのであるから、それを借地農に移すことは、殆んど手続上の問題に過ぎなくなってしまう。大規模借地農が出現した時、実はそれは、大規模自作農であった、ということにもなりかねない。

しかも重要なことであるが、その場合の所有権は、今日我われの考えているものとは違って、もっと公的要素を多分に含んだものになるであろう。そしてそうなれば、自作農であろうと借地農であろうと、名目的呼称は無意味で、要するに現実に耕作に従事する農民、耕作者が、土地の生産性を含めた労働生産性を、ひたすらに追求するようになるであろう。そしてその生産成果の享受、土地の利用厚生が、公的に保障されるようになる。しかし一面において、耕やすことを止めれば、その者は農民でなくなるし、当然農地とは無縁の存在になる。

請負耕作は小作なりやの検討から、農地制度の将来を展望したが、歴史発展の動向に即して、我が国の農地制度政策のあり方を考える時、今日それが重大な危機に直面していることを否定できないのである。そして今日掲げるべき理念は、土地所有とその利用厚生を主体的に一致させるか、公的機関の媒介によって、組織的主体<sup>(6)</sup>のなかで一致させるかを、現実と歴史の動向のなかで、明らかにしなければなるまい。そしてこれこそが農地改革の理念を拡大発展させるゆえんであり、現下農業行政の緊急課題なのである。

注(1) 改めて説明するまでもないことではあるが、大規模借地農が成立していながら、小作権の確立がなされていないといった事態を想像してみよう。地主は極く小規模で、数は多数ということになるだろうが、多数の地主の中には、事情があって農地を返してもらいたい者も出て来るに違いない。小作権が確立されていなければ、借地農はその申し出を断れない。そうした事態が続発すれば効率の高い大規模借地農は成立しない。

(2) 宮崎俊行「法理念的側面からみた国土利用計画法」『農業と経済』第40巻、第12号、昭和49年、臨時増刊「国土利用計画法」と農業問題、36ページ。

(3) 例えば農地所有権の制限については、昭和35年2月10日最高裁判決（大法廷全員一致）「最高民集」第14巻、第2号、137ページ、小作料統制については昭和43年4月23日判決（第3小法廷）「最高民集」第22巻、第4号、1008ページ、その他、合憲判決が出されている。宮崎、同、35～6ページ。

(4) これは「小売商業調整特別措置法」（昭和34年制定）による営業活動の規制に関するものである。同、36ページ。

(5) 同、37ページ。

- (6) 組織的主体は勿論何らかの形の組織体で、任意申し合せ組合である農家小組合の如きものから出て来るかも知れないし、あるいは既設の農業協同組合、地方自治体、その他の農業団体が、このようなものになっていく可能性も絶無ではない。しかしそれとは別に、全く別個の組織体が生まれて来ないという保障もない。一挙に経済体制を変えるのでなければ、色いろな組織体が生まれ、試行錯誤をくり返して、やがて新しい体制を作り上げていくことになるろう。